

我国粮食价格政策研究的反思与展望

孙中叶, 杨传宇

(河南工业大学 粮食经济研究中心, 河南 郑州 450001)

摘要: 我国粮食市场在价格“天花板”与成本“地板”的双重挤压下, 其政策性矛盾日益积累, 加之粮食补贴和国际贸易争端不断加剧, 因此, 探寻我国粮食价格政策的改革方向迫在眉睫。通过梳理国内外粮食价格政策的理论渊源、政策演进和实施效果以及粮食价格形成机制和影响因素等相关文献, 发现国外粮食价格政策的研究对于解决我国的问题存在局限性, 而国内相关研究多局限于定性分析, 且以研究和评价价格政策绩效为主, 对于调控政策如何实现市场与政府有效结合、如何配给财政资源以实现各参与主体效用最大化等研究相对不足。基于国家粮食安全新战略实施和粮食产业强国建设的背景, 本文提出未来粮食价格政策研究应综合考虑粮食的双重属性, 着眼于国内国际两个市场, 充分发挥有效市场与有为政府相结合的优势, 持续完善我国的粮食价格形成机制。

关键词: 粮食价格; 调控政策; 粮食价格形成机制

中图分类号: F323.7

文献标识码: A

文章编号: 1672-1217 (2024) 04-0075-10

收稿日期: 2024-04-16

基金项目: 国家社会科学基金项目 (21BJL001): 新中国粮食价格政策演进内在逻辑与改革战略取向。

作者简介: 孙中叶 (1966-), 女, 河南淇县人, 河南工业大学经济贸易学院、粮食经济研究中心教授, 博士生导师, 经济学博士。

杨传宇 (1996-), 男, 河南南阳人, 河南工业大学经济贸易学院、粮食经济研究中心硕士研究生。

DOI:10.16284/j.cnki.cn37-1401/c.2024.04.014

价格问题既是宏观经济政策的主要目标, 也是微观经济学研究的重要内容。粮食作为国家战略物资以一种独有的隐喻讲述着真实的历史, 粮价稳百价稳, 粮食安天下安, 粮食安全是关系国民经济发展、社会稳定和国家独立自主的全局性重大战略问题。党和政府高度重视粮食安全问题, 把粮食价格政策作为粮食安全国家战略的核心抓手。当前, 我国面临的“两个大局”前所未有, 粮食作为应变局和开新局的“压舱石”, 已成为近几年中央一号文件的高频词。中央一号文件和“十四五”规划多次提出要深化粮食等重要农产品收储制度改革, 增强价格政策稳粮能力, 以应对各种风险挑战。新中国粮食价格政策历经 70 多年变迁取得了巨大成就, 解决了老百姓吃饭问题, 并实现了从吃饱向吃好的历史性转变, 已成为农业供给侧结构性改革的核心内容。当前, 粮食流通市场矛盾累积、国际粮食供应链不稳、粮食补贴争端 WTO 裁定及多边贸易争端加剧将粮食价格政策推到改革关口。本文通过回顾、总结新中国不同发展阶段粮食价格政策及效果, 梳理粮食价格政策演进背后的制度变迁机理, 为我国粮食价格政策改革提供有益的启示和借鉴, 尝试对未来粮食价格政策研究的可能方向做出展望。

一、粮食价格政策实施的理论渊源与实践起源相关研究

国内外学者关于粮食价格政策研究的思想起源都是以经典经济学理论为基础。Bean^① 最早对农产品供给函数进行研究。舒尔茨 (Schultz)、丁伯根 (Tinbergen) 和里西 (Ricci) 分别提出了蛛网模型, 从供给由上期价格决定的假定出发, 运用弹性原理解释生产周期较长的农产品在失去均衡时发生的不同波动情况。

^①Bean L. H. “The farmers’ response to price”, *Journal of Farm Economics*, Vol.11, No.3, 1929, pp.368-385.

Coase 和 Fowler^①、Nerlove^② 以及 Muth^③ 等不断对蛛网理论模型加以扩展,并在此基础上提出了适应性价格预期模型、幼稚性价格预期模型和理性价格预期模型。此外,粮食价格政策最早的实践是 1933 年美国第一部《农业调整法案》出台的无追索权贷款制度,此后,利用粮食价格政策稳定市场和保障粮食安全成为世界各国和地区的普遍做法。^④ 但当前,各国粮食价格政策存在着显著差异,对政策能否稳定粮食价格存在较大分歧。^{⑤⑥}

二、我国粮食价格政策演进阶段的相关研究

新中国成立以来,中央不断深化改革粮食价格形成机制并逐渐摸索出了一套符合我国市场经济规律的政策体系。^⑦ 回顾我国粮食价格政策的演变历程,不难发现,各历史阶段我国粮食价格政策与同阶段农业政策总目标息息相关。^{⑧⑨}

粮食自由购销走向粮食统购统销的政府定价政策阶段(1949-1977)年。新中国成立初期,粮食需求显著增加,但受长期战乱影响粮食生产力大幅下降、产量降至低谷,国内粮食局势极其严峻,国家掌握的粮源有限,加之国外对我国经济封锁和资产阶级投机势力哄抬粮价,国内粮食市场价格大幅波动。^{⑩⑪} 中央通过大规模推进土地改革,坚持财政经济统一、粮价基本稳定基本方针,确立以稳定市场和物价为重大方针,实行粮食自由购销政策,逐步增强对粮食市场的调控能力,成功起到了稳定市场、平抑粮价的作用,扭转了全国粮食困难局面。^⑫ 但随着国民经济的恢复和稳步发展,粮食需求进一步上涨,粮食供求矛盾仍未得到妥善处理。为进一步缓和粮食紧张局面,国家以粮食局势基本稳定为契机,在 1953 年全面实行粮食统购统销政策,并在实施过程中随客观情况的变化不断发展和完善。^⑬ 粮食统购统销政策是依据苏联模式实行计划经济在物资极度匮乏下为推进工业化进程的不得已选择,^⑭ 虽然实现了粮食市场零风险并形成了粮食价格长期稳定的局面,坚实了国家的工业化基础,但也付出了巨大代价。在统购方面,由于左倾蛮干和命令主义错误致使政策执行出现重大偏差,农民种粮积极性严重受挫,政府财政负担加重。^⑮ 在统销方面,多数地区对粮食统销重视不够,未从根本上摸清群众需要,造成了“该多销的销少了,不该销的也销

①Coase R H, Fowler R F. "Bacon production and the pig-cycle in Great Britain", *Economica*, Vol.2, No.6, 1935, pp.142-167.

②Nerlove M. "Estimates of the elasticities of supply of selected agricultural commodities", *American Journal of Agricultural Economics*, Vol.38, No.2, 1956, pp.496-509.

③Muth J F. "Rational expectations and the theory of price movements", *Econometrica: journal of the Econometric Society*, Vol.29, 1961, pp.315-335.

④Dorosh P A. "Food price stabilisation and food security: International experience", *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Vol.44, No.1, 2008, pp.93-114.

⑤Kim K, Chavas J P. "A dynamic analysis of the effects of a price support program on price dynamics and price volatility", *Journal of Agricultural and Resource Economics*, Vol.27, 2002, pp.495-514.

⑥王士海、李先德:《粮食最低收购价政策托市效应研究》,《农业技术经济》2012 年第 4 期。

⑦孙中叶、李盼盼、李治:《百年粮食改革发展的历史逻辑与当代价值》,《粮食科技与经济》2023 年第 2 期。

⑧周杨、邵喜武:《改革开放 40 年中国粮食价格支持政策的演变及优化分析》,《华中农业大学学报(社会科学版)》2019 年第 4 期。

⑨罗海平、桂俊练、张显未:《新中国成立以来党的粮食安全政策及时代启示》,《当代经济研究》2023 年第 10 期。

⑩周洲、石奇:《目标多重、内在矛盾与变革循环——基于中国粮食政策演进历程分析》,《农村经济》2017 年第 6 期。

⑪赵惠敏:《新时期粮食主产区利益补偿机制研究》,《社会科学战线》2021 年第 12 期。

⑫曾楚宏、石汝杰:《粮食购销制度变迁过程中的国有粮食企业改革:回顾与思考》,《当代经济管理》2009 年第 10 期。

⑬雷良骥:《谈谈新形势下的粮食统购统销政策》,《财贸经济》1983 年第 3 期。

⑭陈祥云、李荣耀、赵劲松:《我国粮食安全政策:演进轨迹、内在逻辑与战略取向》,《经济学家》2020 年第 10 期。

⑮吴硕:《中国粮食购销政策的演变及评价》,《中国农村观察》1995 年第 6 期。

了”的结果。^①

统购统销制度解体进程中的粮食价格购销“双轨制”阶段(1978-1991年)。1978年,随着农村家庭联产承包责任制的逐步推行,我国粮食生产能力大幅提升,中央在维持粮食统购统销政策不变的前提下逐步降低统购数量、提高收购价格,放开粮食集贸市场,允许农民将余粮进行多渠道经营,^②粮食价格购销“双轨制”开始萌芽,粮食产量大幅上升切实增加了农民收入并扭转了粮食长期供不应求的局面,^③但政策调整不仅对粮食流通和调运提出了新要求,更加大了国家财政压力和政策执行成本,迫切需要用新的思路改革粮食购销政策。^④1985年,中央为满足商品经济发展的需要、改善农业生产向商品经济转化不协调的局面,开始初步尝试粮食政策市场化改革,我国粮食统购统销制度逐步解体并转入粮食价格购销“双轨制”阶段。^⑤粮食价格购销“双轨制”作为粮食统购统销向市场化经营过渡的过渡性粮食流通体制,^⑥在起步阶段有效调动了农民生产积极性,促进了粮食生产和粮食流通,^⑦但根源于粮食合同定购制所附加的超经济强制或行政指令性,粮食购销和价格“双轨制”之间的对立和摩擦逐渐凸显,粮食购销价格倒挂程度加剧。同时为确保粮食收购满足供给,政府将议价收购部分转为平价销售进一步加重了财政亏损。^{⑧⑨}

社会主义市场经济体制建立完善进程中的粮食收购保护价阶段(1992-2003年)。早在1990年,多地相继出现“卖粮难”现象,中央为避免粮食连续增产后减弱政府对粮食价格形成的作用进而导致农民种粮收益和积极性下降问题,提出建立粮食收购保护价政策,但工作基础和经验不足致使该政策未对粮食收购价格形成显著影响。^⑩1992年,党的十四大提出建立社会主义市场经济体制,引入市场机制成为了粮食部门改革的重要目标,但国内市场机制的不完善和宏观经济的恶化致使粮食价格自由化改革未见成效。^⑪中央认识到,以小农户为主体的农业经营方式决定了我国不能完全放开粮食市场,需要政府进行适度干预。1993年,政府要求各地尽快制定粮食收购保护价制度,而受限于当时的条件和时机,保护价制度的作用有限。^⑫至1998年,粮食供给问题得到有效解决,但财政压力过重、粮食品种结构供需失衡、粮食流通体制不完善等问题仍凸显。^⑬中央决定以“四分开,一完善”为原则进一步深化粮食流通体制改革并提出“三项政策,一项改革”具体措施,而以保护价保证农民利益和国有粮食企业垄断收购、减轻财政负担的政策双目标相互冲突,^⑭以及各经济利益主体行为严重偏离政策预期目标,^⑮保护农民利益、减轻财政负担、确保粮食生产和稳定粮食市场价格等政策目标均未能有效实现。^⑯2001年开始,中央以“放开销区、保护产区、省长负责、加强调控”为思路,明确将政策的多重目标进行剥离,各地区相继放开粮食收购,全面引入竞争机制由市场调节价格实现资源高效率配置目标,逐步实施农民直接补贴计划实现收入分配目标,并通过完

① 常明明:《粮食统购统销政策实施之初的偏向与纠偏(1953-1954)——以中南区为中心》,《中国农史》2019年第1期。

② 廖进球、黄青青:《改革开放以来粮食收购价格政策演进轨迹》,《现代经济探讨》2018年第8期。

③ 普冀喆、吕新业、钟钰:《产需张弛视角下粮食政策演进逻辑及未来取向》,《改革》2019年第4期。

④ 张学兵:《粮食统购统销制度解体过程的历史考察》,《中共党史研究》2007年3期。

⑤ 熊应明:《粮食购销与价格“双轨制”的思考》,《南方经济》1990年第3期。

⑥ 邓一鸣:《粮食购销双轨制过渡性及其矛盾研究》,《财经科学》1993年第1期。

⑦ 华奕州、黄季焜:《粮食收购双轨制改革与粮食生产:以小麦为例》,《农业经济问题》2017年第11期。

⑧ 许经勇:《粮食收购价格应继续实行“双轨制”》,《经济理论与经济管理》1990年第1期。

⑨ 熊应明:《简论粮食购销与价格“双轨制”的矛盾及其完善办法》,《贵州社会科学》1990年第7期。

⑩ 宋洪远:《改革以来中国农业和农村经济政策的演变》,北京:中国经济出版社,2000年。

⑪ 李国祥:《我国粮食价格形成机制沿革的历史回顾与探讨》,《北京工商大学学报(社会科学版)》2016年第4期。

⑫ 夏仲明:《三十年粮改的回顾与思考》,《粮食问题研究》2008年第4期。

⑬ 兴庆:《论新一轮粮改》,《管理世界》1998年第6期。

⑭ 曹建军:《当前粮食保护价政策分析》,《中国农村经济》1998年第8期。

⑮ 徐振宇:《从博弈的角度看新一轮粮改》,《中国农村观察》2001年第2期。

⑯ 许斌:《中国粮食保护价政策内容核心及其评价》,《财经理论与实践》2003年第2期。

善粮食储备管理体系以确保粮食安全和维护市场稳定,^①改革得到良好反响。^②政府多年来对粮食收购保护价制度的改革探索有效推进了粮食购销市场化进程,为我国全面放开粮食购销市场奠定了基础。^③

粮食购销全面市场化时期的托市收购政策阶段(2004年至今)。2003年,中共十六届三中全会提出健全社会主义市场经济体制,中央结合多年的粮食价格政策实施经验,开始了全面放开粮食市场条件下的价格政策改革探索。为保护农民生产积极性、稳定粮价,2004年和2008年政府先后在主产区粮食收购中推行对稻谷和小麦的最低收购价政策以及对玉米、大豆和油菜籽的临时收储政策等“托市”政策,有效保障了国家粮食安全和国民经济的快速稳定发展,^④但“托市”政策的负面效应也逐渐凸显:政策性收储仓容不足、^⑤国家财政压力和陈化粮风险加大、^⑥粮食种植结构失衡、^⑦国内外农产品价格长期倒挂和下游原粮加工业发展受阻。^⑧对此,中央进行了一系列粮食价格政策改革。2014年,率先将棉花和大豆的临时收储政策转为目标价格政策,但政策并未取得预期效果,^{⑨⑩}其原因在于目标价格补贴政策的政策设计和实施存在困境。^⑪2016年,我国拉开了农业供给侧结构性改革的序幕,中央结束连续实行八年的玉米临时收储制度,出台了“市场定价、价补分离”的生产者补贴制度,在该制度框架下玉米价格由市场决定,农民根据市场随行就市销售玉米,由各类市场主体自由收购,利益驱动下玉米产业被全面激活,^⑫但政策无法有效响应市场价格变化的机制,难以确保农民获得稳定收入,^⑬同时玉米收购主体多元化使供给价格下降,农户的预期收益降低,种植面积减少,玉米总产量下降。^⑭新形势下,政府深刻落实新粮食安全观和国家粮食安全战略,持续深化改革粮食价格政策,在一定程度上提升了地方政府抓粮食生产和农民种粮积极性,为保障国家粮食安全发挥了重要作用。

三、粮食价格实施政策效果的相关研究

粮食价格政策效果评价是学界、政策制定者和市场参与者关注的热点。鉴于研究背景、目标和方法不同,学界对该问题的认识存在两种观点:政策有效论和市场扭曲论。政策有效论认为若不考虑成本因素,

①赵德余:《解释粮食政策变迁的观念逻辑:政治经济学的视野》,《中国农村经济》2010年第4期。

②叶兴庆:《改粮食保护价收购为直接补贴农民——我国农业保护政策的重大调整》,《中国农村经济》2002年第7期。

③兰录平:《从粮食购销政策演变看我国粮食购销市场化》,《农业经济》2013年第1期。

④方言:《中国特色农业支持保护之路——70年中国农业支持保护制度变迁(下)》,《中国粮食经济》2019年第12期。

⑤隋丽莉、顾莉丽:《新世纪以来我国粮食价格政策成效、问题与改革方向》,《经济纵横》2020年第3期。

⑥高鸣、寇光涛、何在中:《中国稻谷收储制度改革研究:新挑战与新思路》,《南京农业大学学报(社会科学版)》2018年第5期。

⑦周静、曾福生:《“变或不变”:粮食最低收购价下调对稻作大户种植结构调整行为研究》,《农业经济问题》2019年第3期。

⑧王双进:《粮食托市收购的困境及改革取向》,《经济纵横》2015年第11期。

⑨胡迪、杨向阳、王舒娟:《大豆目标价格补贴政策对农户生产行为的影响》,《农业技术经济》2019年第3期。

⑩贺超飞、于冷:《临时收储政策改为目标价格制度促进大豆扩种的么?——基于双重差分方法的分析》,《中国农村经济》2018年第9期。

⑪唐凛、史册、刘亚慧等:《农产品价格补贴政策演进、效应评估与顶层设计》,《江西师范大学学报(哲学社会科学版)》2023年第5期。

⑫宫斌斌、郭庆海:《玉米收储政策改革与目标价格政策重估》,《世界农业》2022年第6期。

⑬宫炳含、曾智、米锋:《价补分离政策对农民种粮收入的影响研究》,《玉米科学》2021年第5期。

⑭徐金海、彭悦:《“价补分离”改革对中国玉米生产的影响效应与作用机制》,《华南农业大学学报(社会科学版)》2024年第1期。

粮食价格支持政策存在潜在的帕累托改进,可以减少市场风险、减缓价格波动、增加生产者收入,^{①②③}对农业的发展具有举足轻重的作用。鉴于发展中国家粮食价格政策面临两难困境,若没有公共部门的配合,“理顺价格”本身可能是无效的或起反作用,^④我国粮食宏观调控形成以政府调控政策主导市场粮价基本走向的格局。市场扭曲论则认为粮食价格政策财政成本惊人,^{⑤⑥}并造成社会福利的严重损失,^{⑦⑧⑨⑩}且对粮食增产的效果和农户收入增加的贡献度并不明显,^{⑪⑫⑬}中国粮食价格支持政策的市场扭曲效应日益凸显、价格支持政策效应逐渐下降。^{⑭⑮}学界对该问题的讨论主要集中在三个方面:

一是对粮食产量、农民增收和粮食价格的影响。在对粮食产量影响的方面,Gupta 认为粮食价格政策可增加农业生产力提升粮食产量,^⑯李雪等将农户预期纳入理论分析框架证明了价格支持政策可显著增加粮食种植面积。^⑰李京栋和李先德通过模拟最低收购价政策发现,政策取消将导致粮食产量急剧下降,给我国粮食供给安全带来严重冲击。^⑱钟钰和秦富运用倍差分析方法重点考察粮食价格政策对稻谷生产的影响,发现粮食价格政策未对粮食生产存在显著的激励作用,并且粮食生产存在较大的成本节约空间,其内在原因根植于政策在执行过程中各主体利益的冲突。^⑲在对农民收入的影响方面,台德进和蔡荣利用多时点双重差分模型、固定效应模型和中介效应模型研究发现,粮食价格支持政策可有效促进农民增收和缩小收入差距。^⑳但国外相关研究以参与主体的经济状况和对社会发展的预期为视角,发现粮食价格支持政策

①Byerlee D, Jayne T S, Myers R J. “Managing food price risks and instability in a liberalizing market environment: Overview and policy options”, *Food Policy*, Vol.31, No.4, 2006, pp.275-287.

②周应恒、赵文、张晓敏:《近期中国主要农业国内支持政策评估》,《农业经济问题》2009年第5期。

③伍世安、黄先明、肖王海:《研判价格形势 深化价格改革——中国价格协会高校价格理论与教学研究会召开第28次年会》,《价格理论与实践》2012年第10期。

④Anderson K, Hayami Y, George A, et al. *The political economy of agricultural protection: East Asia in international perspective*, USA: World Scientific Publishing, 1986, pp.39-248.

⑤Cummings Jr R, Rashid S, Gulati A. “Grain price stabilization experiences in Asia: What have we learned?”, *Food Policy*, Vol.31, No.4, 2006, pp.302-312.

⑥刘婷、曹宝明:《我国粮食价格政策调控有效性及改革思路》,《农村经济》2019年第3期。

⑦Ramaswami B, Balakrishnan P. “Food prices and the efficiency of public intervention: the case of the public distribution system in India”, *Food policy*, Vol.27, No.5-6, 2002, pp.419-436.

⑧钟甫宁:《粮食储备和价格控制能否稳定粮食市场?——世界粮食危机的若干启示》,《南京农业大学学报(社会科学版)》2011年第2期。

⑨李国祥:《我国粮食价格形成机制沿革的历史回顾与探讨》,《北京工商大学学报(社会科学版)》2016年第4期。

⑩郑风田、普冀喆:《反思政策性粮食储备体系:目标分解与制度重构》,《中州学刊》2019年第11期。

⑪梁世夫:《粮食安全背景下直接补贴政策的改进问题》,《农业经济问题》2005年第4期。

⑫王姣、肖海峰:《中国粮食直接补贴政策效果评价》,《中国农村经济》2006年第12期。

⑬彭长生、王全忠、李光泗等:《稻谷最低收购价调整预期对农户生产行为的影响——基于修正的 Nerlove 模型的实证研究》,《中国农村经济》2019年第7期。

⑭程国强、朱满德:《中国粮食宏观调控的现实状态与政策框架》,《改革》2013年第1期。

⑮鲍国良、姚蔚:《我国粮食补贴政策问题与对策——基于“险补结合”粮食补贴政策分析》,《江西财经大学学报》2022年第3期。

⑯Gupta R K, Kumar V, Singh P K, et al. “Impact of minimum support price on agricultural production in Western India”, *International Journal of Current Microbiology and Applied Sciences*, Vol.9, No.6, 2020, pp.2291-2303.

⑰李雪、袁青青、韩一军:《价格支持政策对粮食种植面积的影响机理分析——以小麦省级面板数据为例》,《中国农业资源与区划》2019年第1期。

⑱李京栋、李先德:《最低收购价政策调整对我国粮食安全的影响——以稻谷为例》,《中国农业资源与区划》2022年第3期。

⑲钟钰、秦富:《我国价格支持政策对粮食生产的影响研究》,《当代经济科学》2012年第3期。

⑳台德进、蔡荣:《粮食价格支持政策与农民收入及收入差距:理论逻辑与实证检验》,《农村经济》2023年第9期。

的好处被富裕农场主截取,并未实现政策消除收入差距的目标。^①此外,在粮食价格方面,国内学者多从供求理论和蛛网理论出发进行研究。肖国安认为粮食政策的实施将使消费者获利更多,微薄的价格补贴并不能抵消农民因价格下跌带来的收益下降,故粮食价格政策只能加剧粮食价格波动。^②对此,钟甫宁也认为在政府无法完全了解粮食市场真实状况的情况下,粮食调控政策会破坏市场价格信息的传递效应,进而导致粮食价格发生剧烈波动。^③而王力和孙鲁云采用双重差分方法估计了2004年以来实施的粮食最低收购价政策对粮食价格波动的影响,研究结果发现,在分离了供给、需求以及宏观经济因素对粮食价格波动的影响之后,最低收购价政策显著降低了政策执行区省份小麦价格波动率2.4个百分点,稳定了小麦市场价格,并且粮食价格政策的长期效果较短期更为明显,但最低收购价政策对稻谷价格波动的稳定作用并不显著。^④国外学者多利用统计数据并结合数理和计量模型对粮食消费函数、供给函数和蛛网模型进行实证分析。Jayne等运用虚拟事实因果模型和向量自回归模型全面研究了粮食价格支持政策对粮价波动的影响,发现政策实施可显著影响粮食市场价格和波动程度。^⑤而Gallagher则发现粮食价格支持政策与市场运行状况密切相关,仅当市场低迷期时价格支持政策才会影响市场价格。^⑥

二是对社会福利影响方面,国内学者对粮食价格政策的社会福利效益存在争论。部分学者认为粮食价格政策会引致消费者、生产者和政府三者之间发生利益的重大再分配,造成粮食市场价格严重扭曲、社会利益分配不均使社会福利损失严重。^⑦当前我国的粮食价格调控存在巨大的制度成本,严重破坏了政策原有的社会福利效应并加重了政府财政压力,降低制度成本才是发挥政策社会福利效应的有效实现路径。^⑧还有部分学者通过构建经济学模型发现粮食价格政策制度可提升社会福利,李邦熹和王雅鹏构建供给需求方程分析农民的消费者福利效益和生产者福利效应,发现小麦最低收购价政策在短期和长期内均可显著促进农户福利增加。^⑨与国内研究结论相反,国外研究结论较为一致,认为粮食价格政策会引起公众社会福利损失。2014年美国引入的农业价格损失保险和农业风险保险与无补贴相比,当农业补贴引起经济与政治较大摩擦时会损失公众社会福利。^⑩英国粮食价格政策对投入市场和产出市场均存在显著影响,能显著提升农业净投资和净收入,但对劳动就业率存在先提升后削减的非线性时变特征。^⑪而土耳其农业部门长期以来一直受政府直接或间接干预,其农业支持价格政策除了对价格、产出和收入产生短期影响外,还通

①Witzke H, Hausner U. "A Public Choice Analysis of US Producer Price Support in wheat and corn: implications for agricultural trade and policy", in *Staff Papers*, ed. Waite Library, 1993.

②肖国安:《粮食直接补贴政策的经济解析》,《中国农村经济》2005年第3期。

③钟甫宁:《粮食储备和价格控制能否稳定粮食市场?——世界粮食危机的若干启示》,《南京农业大学学报(社会科学版)》2011年第2期。

④王力、孙鲁云:《最低收购价政策能稳定粮食价格波动吗》,《农业技术经济》2019年第2期。

⑤Jayne T S, Myers R J, Nyoro J K. "The effects of government maize marketing policies on maize market prices in Kenya", in *Contributed Paper Prepared for Presentation at the International Association of Agricultural Economists' Conference*, Australia: IAAE, 2006.

⑥Gallagher P. "The effectiveness of price support policy-some evidence for US corn acreage response", *Agricultural Economics Research*, Vol.30, No.4, 1978, pp.8-14.

⑦朱新方、孔令成:《我国粮食价格支持、直接补贴的福利经济学分析及政策改进》,《特区经济》2011年第6期。

⑧李光泗、郑毓盛:《粮食价格调控、制度成本与社会福利变化——基于两种价格政策的分析》,《农业经济问题》2014年第8期。

⑨李邦熹、王雅鹏:《小麦最低收购价政策对农户福利效应的影响研究》,《华中农业大学学报(社会科学版)》2016年第4期。

⑩Alizamir S, Irvani F, Mamani H. "An analysis of price vs. revenue protection: Government subsidies in the agriculture industry", *Management Science*, Vol.65, No.1, 2019, pp.32-49.

⑪Traill B. "The effect of price support policies on agricultural investment, employment, farm incomes and land values in the UK", *Journal of Agricultural Economics*, Vol.33, No.3, 1982, pp.369-385.

过资源配置效应引致经济发生长期结构性变化。^①

三是政策利益主体的权责分配与行为响应研究。国内学者以目标约束与问题导向为线索,运用制度经济学与博弈论分析粮价政策演进的核心利益主体及行为响应,在政策利益主体之间建立起以权责再分配为内核的逻辑框架,^{②③④⑤}剖析其背后利益主体的博弈,探讨观念、路径依赖、行政管制偏好、粮食市场主体等因素对粮食价格政策的影响。^{⑥⑦⑧⑨⑩}国外学者认为粮食补贴政策对农业的发展具有举足轻重的作用,^⑪但易导致市场扭曲。^⑫此外,价格支持政策将引致农业生产集约化程度提升,致使农业生产方式趋向于连作、高化学药品投入从而产生严重的环境问题。^⑬

四、我国粮食价格形成机制的相关研究

粮食价格政策的核心是价格形成机制,从均衡价格理论出发,一般情况下市场供求状况是决定粮食价格形成的基础。^{⑭⑮}虽然我国在粮食市场化改革中形成了市场主导型和政府主导型两种运行不同的粮食价格形成机制,^⑯粮食价格的基础仍由粮食市场的供给与需求情况共同决定。^⑰当前,市场在粮食价格形成中的关键性作用愈发明显,充分发挥市场机制的调节作用已成为当前我国粮食市场化改革的重要方向,^⑱也是完善我国粮食价格调控机制的基础和核心。考虑到粮食产品的特殊性,当外部不确定性导致粮食价格出现异常波动时,政府有必要进行宏观调控来稳定粮食价格。因此以粮食最低收购价政策所代表的价格管理体制也逐渐成为农产品价格决定的重要方式。^{⑲⑳}但我国部分粮食品种的市场价格与国内以及国外市场价

①Kasnakoglu H. "Agricultural price support policies in Turkey: an empirical investigation", in *Food, States, and Peasants*, ed. Richards A, New York: Routledge, 2021, pp.131-157.

②朱晶:《农业公共投资、竞争力与粮食安全》,《经济研究》2003年第1期。

③赵德余:《解释粮食政策变迁的观念逻辑:政治经济学的视野》,《中国农村经济》2010年第4期。

④徐振宇、李朝鲜、李陈华:《中国粮食价格形成机制逆市场化的逻辑:观念的局限与体制的制约》,《北京工商大学学报(社会科学版)》2016年第4期。

⑤宋亮、曹宝明、朱强:《价格支持、交易成本与市场整合》,《农业技术经济》2020年第6期。

⑥邓亦武、刘伟:《积极发挥财政职能促进粮食宏观调控》,《财贸经济》2003年第11期。

⑦邓大才:《粮食安全的模型、类型与选择》,《华中师范大学学报(人文社会科学版)》2012年第1期。

⑧谭砚文、杨重玉、陈丁薇:《中国粮食市场调控政策的实施绩效与评价》,《农业经济问题》2014年第5期。

⑨陈会玲、李宁、何啟:《最低收购价政策的粮食安全效应——基于湖北省样本地区数据的分析》,《农村经济》2019年第9期。

⑩薛岩、彭超:《粮食市场全面放开后的政策调控及其改革方向》,《理论探索》2020年第1期。

⑪Rada N, Wang C, Qin L. "Subsidy or market reform? Rethinking China's farm consolidation strategy". *Food Policy*, Vol.57, 2015, pp.93-103.

⑫Gouel C. "Optimal food price stabilisation policy", *European Economic Review*, Vol.57, 2013, pp.118-134.

⑬Jiao X, He G, Cui Z, et al. "Agri-environment policy for grain production in China: toward sustainable intensification", *China Agricultural Economic Review*, Vol.10, No.1, 2018, pp.78-92.

⑭李登旺、韩磊:《重要农产品价格形成机制改革背景下粮食型家庭农场发展困境与对策研究》,《价格理论与实践》2019年第1期。

⑮袁斌、陈超:《天气变化视角下易腐农产品价格波动研究》,《干旱区资源与环境》2020年第5期。

⑯严敏:《粮食价格形成和运行机制分析》,《经济学家》1996年第4期。

⑰梁永强:《我国粮食价格的影响因素分析》,《中国物价》2010年第2期。

⑱喻志军:《我国粮食安全、农民收益与粮食价格政策的关系分析》,《商业经济研究》2021年第10期。

⑲倪洪兴:《开放条件下农产品价格形成机制与价格政策选择》,《中国粮食经济》2017年第6期。

⑳徐田华:《农产品价格形成机制改革的难点与对策》,《农业经济问题》2018年第7期。

格在联系上存在较为严重的价格体系紊乱现象。^①新形势下农业供给侧结构性改革的核心任务,就是理顺重要农产品价格信号,建立以国内市场为主、国际市场为辅、国际和国内市场联动的粮食市场体系,形成以市场价格形成机制为主、其它价格形成机制为辅的价格形成机制,完善粮食市场价格运行系统,通过市场这只“看不见的手”调节粮食生产结构,决定粮食市场价格。^②也有学者指出要形成和建立以市场价格为主体,政府最低收购价格为底线,目标价格补贴为上限的市场与政府双重调控的价格形成机制,^{③④}通过政策组合实现多重目标,探索多种补贴方式,减轻财政负担及行政成本。此外,也可借鉴“泰勒规制”原理,构建最低收购价定价模型以确保最低收购价对成本、库存和国内外市场供求变化反应的灵敏性。^⑤

五、粮食价格波动影响因素的相关研究

基于粮食的双重属性,稳定粮食价格波动可有效保障社会福利效益,在粮食价格波动的影响因素研究方面,学界主要从内部因素和外部因素两个方面进行研究。

影响粮食价格的内部因素主要是市场供求和生产成本。企业和个人只是粮食价格信息的传递者和执行者,影响市场主导型粮食价格的因素主要为生产成本、供求关系、市场结构以及国际市场价格,而影响政府主导型粮食价格的因素主要是政府行为。^⑥王小鲁通过对1985-1997年省级的面板数据进行实证分析,从产量、价格、收入和农产品贸易等不同维度研究粮食价格波动的影响因素。^⑦而刘杨则利用蛛网模型从供给弹性和需求弹性角度分析了粮食价格波动的根本原因。^⑧张昊基于农产品流通特征对粮食价格水平和价格波动进行分析,发现远距离流通抬高价格水平但有助于降低价格波动,中间环节则有相反的作用。^⑨

影响粮食价格的外部因素主要是国际市场传导和国家粮食政策调整。^⑩在国家粮食政策调整方面,刘志重新审视统购统销前的粮食价格波动,发现政府的粮食定价机制是粮食价格波动的重要原因^⑪。在国际市场传导方面,全球经济发展状况、农产品供需和库存状况、各国的调控政策、国际农产品价格、能源价格、美元指数走势和其他投机因素均能影响粮食价格,^{⑫⑬⑭}但相关研究多集中在国际农产品价格、外部不确定性和国际能源三个方面。在国际农产品价格影响方面,全球化背景下国内外粮食市场紧密联系,国际粮食价格对国内价格影响逐步提升,^{⑮⑯}同时在以制度型开放为引领的新一轮高水平开放背景下,国际粮食

① 李宁、吴倩、辛毅页:《“稻谷-大米”价值链价格联系、价格形成及主要影响因素研究》,《农业经济与管理》2023年第5期。

② 湛礼珠:《政府计划到市场调节:粮食价格政策演变及启示》,《价格月刊》2021年第12期。

③ 李经谋、杨光焰:《对市场放开后我国粮食价格调控问题的反思》,《粮食问题研究》2008年第2期。

④ 李林茂、冷崇总、李群:《建立粮食收购“三元一补”价格机制的思考》,《价格月刊》2009年第11期。

⑤ 牛碧理、陶然:《我国稻谷最低收购价定价机制研究》,《价格理论与实践》2023年第12期。

⑥ 郭晓鸣、赵昌文:《四川粮食政策与粮食供给的相关性研究》,《天府新论》1996年第6期。

⑦ 王小鲁:《中国粮食市场的波动与政府干预》,《经济学(季刊)》2001年第1期。

⑧ 刘杨:《粮价波动现象的“蛛网模型”与农民收入增长分析》,《西安财经学院学报》2005年第6期。

⑨ 张昊:《运输距离、中间环节与下游市场价格表现——基于对农产品流通特征的考察》,《财贸经济》2023年第2期。

⑩ 王双进、李顺毅:《粮食价格波动的成因及调控对策》,《经济纵横》2013年第2期。

⑪ 刘志:《统购统销前粮食价格波动原因新探》,《中共党史研究》2022年第6期。

⑫ 顾国达、方晨靓:《中国农产品价格波动特征分析——基于国际市场因素影响下的局面转移模型》,《中国农村经济》2010年第6期。

⑬ 张瑞娟、任晓娜:《粮食价格形成和波动机制研究——文献综述与评析》,《中国农业大学学报》2016年第1期。

⑭ 花俊国、郑钊、张俊华:《国际因素对国内粮食价格的冲击效应》,《世界农业》2020年第9期。

⑮ 马轶群、任媛、关慧:《国际农产品价格对我国农产品价格影响的阈值效应分析》,《经济问题探索》2017年第9期。

⑯ 乐姣、曲春红、李辉尚:《国内外玉米价格传导关系影响研究——基于收购政策市场化改革背景》,《中国农业资源与区划》2021年第3期。

价格波动对国内的冲击愈加明显；^①在外部不确定性方面，当前国际环境复杂多变，经济政策不确定性和地缘政治风险等外部因素对国内粮食价格造成严重冲击，不同粮食品种对其冲击响应均表现出明显时变特征且存在异质性；^②在国际能源影响方面，学界普遍认为国际能源价格与国内粮食价格存在长期稳定关系，是粮食价格波动的重要影响因素，^{③④⑤}但根据能源价格的变化方向，该影响存在非对称性，并对不同粮食品种表现出显著异质性。^⑥同时随着生物能源发展异军突起，其能否影响粮食价格形成亦成为讨论热点，仇焕广等认为生物能源发展提高了能源作物的需求，或引致粮食价格随能源市场价格波动趋势显著，^⑦而吴海霞等的实证研究结果表明生物能源价格波动并未显著影响我国粮食价格。^⑧对此，钱煜昊等建立能源价格与粮价关系的理论模型利用 BEKK-GARCH 模型和误差修正模型等计量工具发现，石油和煤炭等传统能源在短期和长期均能显著影响粮食价格，但生物能源发展对粮食价格形成影响有限。^⑨

此外，还有学者分析了粮食期货价格波动的影响因素。相较于现货价格，粮食期货价格包含了更多信息，有助于生产者形成理性预期，制定粮食生产决策，从而起到稳定市场的作用，^⑩童馨乐等结合我国粮食价格政策的市场表现，依据蛛网模型进行研究，发现有效的期货市场可使现货市场价格波动下降并趋于平稳。^⑪

六、粮食价格政策的研究展望

通过梳理粮食价格政策的相关文献可知，学界在粮食价格政策的理论、历史演进和政策效果以及粮食价格的形成机制和影响因素等方面的研究已取得了较为丰富的成果。

从国外研究动态看，我国在不同发展阶段、不同地区所面临的问题各有特点，而国外对粮食价格政策的研究大多以基于理论的模型预测和基于统计资料的定量分析为主，相关研究成果对于解决我国的现实复杂问题存在局限性。从国内研究动态看，现有对粮食价格形成机制的研究多以定性分析为主，定量分析较少，并且粮食价格调控政策以研究和评价价格政策绩效为主，主要集中在粮食价格政策对粮食作物生产结构的影响、粮食价格政策对流通领域的影响以及粮食价格政策对财政支出的影响等方面。然而，在相关研究中，尽管提及了我国粮食价格形成机制不完善、流通领域的研究仅局限于生产和消费环节以及政府财政负担过重等问题，但对于如何兼顾市场和政府完善粮食价格形成机制、如何直接考察粮食价格政策对流通层面的影响和如何配给财政资源以实现各参与主体效用最大化等方面的研究仍相对不足。在国家粮食安全新战略实施和构建双循环新发展格局背景下，我国未来粮食价格政策的研究可从以下方面深入开展：

①刘丽、孙炜琳、王国刚：《高水平开放下国际粮食价格波动对中国农产品市场的影响》，《农业技术经济》2022年第9期。

②李俊茹、石自忠、胡向东：《地缘政治风险对中国粮食价格的影响》，《华中农业大学学报(社会科学版)》2021年第6期。

③曹永琴、李泽祥：《国际资源性产品价格运行规律的实证研究》，《数量经济技术经济研究》2009年第3期。

④任劼、孔荣：《国际原油价格变动对我国农产品价格波动的影响》，《西北农林科技大学学报(社会科学版)》2015年第1期。

⑤彭新宇、樊海利：《国际原油价格对中国大宗农产品价格的影响研究》，《宏观经济研究》2019年第1期。

⑥杨应策、郭军杰、邓睦军：《原油价格对中国农产品价格的非对称影响研究》，《农业技术经济》2024年第4期。

⑦仇焕广、杨军、黄季焜：《生物燃料乙醇发展及其对近期粮食价格上涨的影响分析》，《农业经济问题》2009年第1期。

⑧吴海霞、葛岩、霍学喜等：《国际能源价格对我国玉米价格波动的影响研究》，《中国农业大学学报》2016年第6期。

⑨钱煜昊、侯立军：《生物能源发展影响了粮食价格形成吗？——基于玉米品种的实证分析》，《南京财经大学学报》2021年第1期。

⑩李亚茹、孙蓉：《农产品期货价格保险及其在价格机制改革中的作用》，《保险研究》2017年第3期。

⑪童馨乐、俱逸潇、谢戎蓉：《粮食期货市场对粮食现货市场价格的影响——以玉米为例》，《农业技术经济》2022年第3期。

一是要进一步厘清粮食价格调控目标和原则，不能将粮食安全目标完全建立在价格调控手段上，也要突出政府的重要性，让政府发挥更好的作用，增强对粮食价格的宏观调控能力。因此，政府在粮食价格形成中如何定位？政府影响力的范围、程度及调控手段如何选择？上述问题是我国粮食价格形成机制改革的核心实质问题。

二是随着粮食价格与贸易、金融的互动耦合程度加深，粮食已兼具私人产品属性、公共产品和金融产品属性，且受自然风险、市场风险和经济风险的多重制约，当前粮食价格形成并不完全由粮食供求决定，在多重风险叠加以及国际环境日益复杂背景下，我国粮食价格形成机制改革如何熨平粮食生产的自然风险和市场价格风险？如何保证我国在国际粮食市场的话语权？这是我国粮食价格形成机制改革和粮食产业强国建设的关键问题。

三是当前“适度进口”已成为我国粮食安全新战略的重要组成部分，但由于加入 WTO 的承诺制约，边境措施在我国粮食价格支持中发挥作用有限，导致国产粮食价格高于进口粮食到岸完税价。此外，以往粮食“价补合一”的补贴方式引致国内粮食收储价格隐性涨价，而发达国家向发展中国家低价出口粮食严重影响了我国储备粮食的顺价销售。因此，如何通过完善粮食价格政策突破“国粮入库，洋粮入市”的困局，这是我国当前迫切需要解决的问题。

四是目前我国仅有《粮食流通管理条例》和《中央储备粮管理条例》两部粮食专门行政法规，效力层级较低，只是规定粮食生产、流通和储备等环节的法律规则和责任，且立法层次过低，并不能统领全局。其他涉及粮食安全的法条散见于《农业法》《国家安全法》等法律或行政法规之中，相关规定较原则化，缺乏实施细节和配套法规，易导致粮食安全法律规定之间不协调，致使执法标准不一、责任不一。因此，如何通过健全粮食相关法律建设形成粮食价格政策保障体系？这是保证我国粮食价格政策有效运行的关键。

Reflection and Prospect of Chinese grain Price Policy Research

SUN Zhong-ye, YANG Chuan-yu

(Research Center of Grain Economics, Henan University of Technology, Zhengzhou 450001, China)

Abstract: Under the double squeeze of price “ceiling” and cost “floor” of China’s grain market, the policy contradictions are increasingly accumulated, and the grain subsidies and international trade disputes are intensifying. Therefore, it is urgent to explore the reform direction of China’s grain price policy. By sorting out the domestic and foreign literature on the theoretical origin, policy evolution and implementation effect, as well as the formation mechanism and influencing factors of grain price, we found that foreign research on grain price policy has limitations in solving the problems in our country. Most domestic studies are limited to qualitative analysis, and mainly focus on the research and evaluation of the performance of price policies. There are relatively insufficient studies on how to effectively combine the market with the government and how to allocate financial resources to maximize the utility of all participants. Based on the implementation of the new strategy of national food security and the construction of a powerful grain industry, this paper proposes that future research on grain price policy should comprehensively consider the dual nature of grain, focus on both domestic and international markets, give full play to the advantages of the combination of efficient market and effective government, and continuously improve the mechanism of grain price formation in China.

Key words: grain price; regulatory policies; grain pricing mechanism

[责任编辑 山阳]